

TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN KURUMSAL GELİŞİM ÖZELLİKLERİ: YARDIM YAPANLAR ve YARDIM ALANLAR AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Denizcan Kutlu¹

Giriş

Türkiye'de son dönemde, sosyal yardım politika ve programlarının gerek uygulama gerekse sosyal politika yaklaşımı/paradigması bakımından öne çıkmakta olduğu gözlemlenmektedir.² Küresel bir eğilim olarak beliren bu olgu, yoksulun ve yoksulluğun temel sosyal politika hedefi olarak belirlendiği, küresel kapitalizmin yoksulluğu azaltma stratejileri temelinde yaşama geçmiş ve gelişim göstermiştir. Temelde, işgücü piyasalarının ve devlet ve işgücü piyasası arasındaki ilişkinin, neo-liberal prensipler etrafında düzenlenmesine dönük nesnel bir gelişimin uzanımı olan bu sosyal politika yaklaşımı ve uygulaması, sosyal temellerine işsizlik, gelir yetersizliği, güvencesiz çalışma, yeni yoksulluk örüntüleri gibi olgular etrafında kavuşmuştur. Yoksulluğu azaltma ve sosyal yardım programları, her biri, tarihsel kapitalizmin nesnel ve yapısal bir eğilimi olan bu olguların ortadan kaldırılması değil, biçim değiştirerek ya da yer yer etkileri azalarak yeniden üretimi açısından bir rol üstlenmiştir. Küresel kapitalist sisteme ait bu gerçeklik, onun bir parçası olan Türkiye somutu için de geçerlidir. Bu konu, makalenin kapsamı dışında olmakla birlikte, birikim süreçleri, neo-liberal dönüşüm, siyasal iktidar ilişkileri, ideolojik boyutlar ve sosyal ilişkiler gibi iktisadi, politik ve sosyal bir bağlama sahiptir.³

Makale, bu konulara girmemekle birlikte, Türkiye'de sosyal yardımların, politika ve program düzeyinde öne çıkmakta, artmakta ve yaygınlaşmakta olduğunu ve bunun da etkisi ile sosyal yardım alan hanehalkı sayısının genişlediği ve sosyal yardımların, yıllara dayalı olarak, hanelerin kendi içerisinde de olmak üzere daha fazla sayıda hanenin geçim örüntüsünün bir parçası haline geldiği

1 Dr., Namık Kemal Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri.

2 Konuyla ilgili benzer saptamalar için bkz. Kutlu, 2015a; Urhan ve Urhan, 2015. Benzer bir gelişmenin küresel düzlemde yaşandığı da görülmektedir. Bu konuda bkz. Ditch, 1999: 119; Barberis, vd. 2010; Barrientos, 2013.

3 Bkz. Buğra, 2008; Metin, 2011; Yücesan-Özdemir ve Kutlu, 2011; Yılmaz, 2013; Kutlu, 2015a; Urhan ve Urhan, 2015.

saptamasına dayanmaktadır.⁴ Makalenin çerçevesi, bu geçim örüntüsünün oluşumuna temel oluşturan kurumsal yapının temel gelişim özelliklerinin betimlenmesi ve belirlenmesi üzerine kuruludur.

Bu temelde, çalışma, Türkiye’de kamusal sosyal yardımlar alanında son yıllarda yaşanan gelişmeleri, politika, programlar ve kurumsal düzeyde ele almayı hedeflemektedir. Makalenin çerçevesi, sosyal yardım politikaları, programları ve kurumsallaşma hattındaki temel gelişmeleri, güncel yönelimleri ve gerçekleştirme biçimleri bakımından tartışmakla sınırlıdır. Bu çerçevede, politika ve programlara yön veren metinler, kalkınma programları, yıllık programlar, hükümet programları ve kurumların faaliyet raporları, çalışmada kullanılan temel malzemeler olarak belirlenmektedir. Bunun yanı sıra, tamamlanmış bir araştırma kapsamında Ankara ili özelinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, il ve ilçe belediyeleri temsilcileri ile yapılan derinlemesine görüşmeler ve Vakıfların hanelerde gerçekleştirdikleri ihtiyaç tespiti süreçlerine yapılan katılımcı gözlemlerden yararlanarak anılan tartışma çerçevesi tamamlanmaya çalışılacaktır.

Makalede öncelikle, kurumsal gelişim özelliklerinin başlangıcını teşkil edecek şekilde, sosyal yardımlar programlar, harcama düzeyleri, kapsam altına alınan nüfus, sosyal yardım programlarının ihtiyaç tespiti kriterleri temelinde tasnifi ve bunları dayalı olarak belirlenen bir hanehalkı tipolojisi ele alınmaktadır. İkinci olarak ise, kurumsal gelişimin özellikleri, kurumsallaşma süreçleri; hak niteliği; yardım ve istihdam ilişkileri ve ihtiyaç tespiti süreçleri temelinde tartışılmıştır. Sonuç bölümü ile de çalışma noktalanmıştır.

1. Sosyal Yardımlar:

Programlar, Harcamalar, Kapsam, Tasnif ve Hanehalkı Tipolojisi

Çalışmada bu başlık altında, Türkiye’de sosyal yardımlar; program, harcamalar, kriterler, sosyal yardımın kapsamı, ihtiyaç tespiti kriterleri ve yardım programlarına ilişkin bir tasnif ve bu temelde oluşan yardım alan hanehalkı tipolojisi ele alınacaktır.

1.1. Programlar ve Harcamalar

Türkiye’de farklı kamu kuruluşları tarafından yürütülen çeşitli sosyal yardım programları bulunmaktadır.⁵ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, sosyal

4 Konuyla ilgili geniş bir tartışma ve gözlem için bkz. Kutlu, 2015a.

5 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları dışında, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve il ve ilçe belediye ve İl Özel İdareleri’nden söz edilebilir. Zaman içerisinde kurumsal düzlemde kimi gelişmeler olsa da konuyla ilgili olarak şu kapsamlı çalışmalar incelenebilir. T.C. Cumhurbaşkanlığı DDK, 2009; Hacımahmutoğlu, 2009. Ayrıca bkz. Kutlu, 2015a: 149-164.

yardımları, Genel Sağlık Sigortası prim desteği hariç, düzenli yardım türleri ve süreli yardım türleri olmak üzere iki başlık altında gruplandırmaktadır.

Tablo 1. Sosyal Yardım Programları

Düzenli Yardım Türleri (GSS Prim Desteği Hariç)	Süreli Yardım Türleri
Şartlı Eğitim Yardımları	Gıda Yardımları
Şartlı Sağlık Yardımları	Yakacak Yardımları
Şartlı Gebelik Yardımları	Barınma Yardımları
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar	Eğitim Yardımları
Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardımlar	Sağlık Yardımları
2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yardımlar	Engelli İhtiyaç Yardımı
Evde Bakım Yardımı	Özel Amaçlı Yardımlar
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	Giyim ve Diğer Aile Yardımları
Öksüz ve Yetim Yardımı	İstihdam Yardımları
	Tek Seferlik Yardımlar
	Doğum Yardımı

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016: 118

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, sosyal yardım programlarını ana gruplar temelinde şu şekilde bölümlendirmektedir.

Tablo 2. Ana Gruplar Temelinde Sosyal Yardım Programları

Aile Yardımları	Eğitim Yardımları	Sağlık Yardımları	Özel Amaçlı Yardımlar	Yaşlı ve Engelli Yardımları	Proje Destekleri ve İstihdam Yardımları
Gıda Yardımları	Eğitim Materyali Yardımları	Şartlı Sağlık Yardımları (Sağlık ve Gebelik) (ŞSY)	Aşevleri	Yaşlılık Yardımı-2022	Gelir Getirici Proje Destekleri
Barınma Yardımları	Şartlı Eğitim Yardımları			Engelli Yardımı-2022	
Sosyal Konut Projesi	Öğle Yemeği Yardımı	Engelli İhtiyaç Yardımları	Afet (Acil Durum Yardımları)	Engelli Yakını Yardımı (18 Yaşından Küçük Engelliler)-2022	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
Yakacak Yardımları	Ücretsiz Ders Kitabı				
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım	Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı			Silikozis Yardımı-2022	İstihdam Eğitimi Projeleri
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	GSS Gelir Tespiti ve Prim Desteği	Yabancı Uyruklulara Yönelik Yardımlar		
Doğum Yardımı	Yurt Yapımı			Evde Bakım Yardımı	Sosyal Hizmet Projeleri
Öksüz Yetim Yardımı					İşe Yönlendirme Yardımı
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı					İşe Başlama Yardımı

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016: 118

Sosyal yardım programları ve türleri, yıllar içerisinde belirgin bir çeşitlenme yaşayıp, yukarıdaki tablolarda özetlenen bir çerçeveye kavuşmuşken, sosyal yardım harcamalarının da yıllar içerisinde arttığı görülmektedir. Türkiye’de son yıllarda, sosyal yardımların ulaştığı kişi sayısında ve sosyal yardımlara dönük harcamalarda belirli bir artış olduğuna dikkat çekilmektedir (Hacımahmutoğlu, 2009: 78, 161-163; T.C. Cumhurbaşkanlığı DDK, 2009: 13-14, 18; T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 32-42; Kutlu, 2015: 147-167). Yentürk’ün (2013: 437) yoksullara yönelik harcamaları incelediği çalışması da, 2006-2012 yılları arasında toplam sosyal koruma harcamaları içerisinde sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarının payının arttığını ortaya koymaktadır. Ancak bu artış ve çeşitlenmeye dayalı gelişime karşın sosyal koruma harcamaları içinde yoksullara yönelik harcamaların oranının düşük kaldığı da gözlemlenmektedir. Buna göre, 2012 yılı için sağlık harcamalarının GSYH’ye oranı yüzde 4,11; sigorta ve emeklilik

ödemelerinin GSYH'ye oranı yüzde 7,96 civarında gerçekleşirken, ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası (GSS) primleri dahil sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar için yapılan harcamaların GSYH'ye oranı yüzde 1,21 olarak hesaplanmıştır. 2006 yılında bu harcamanın GSYH'ye oranı yüzde 0,88'dir (Yentürk, 2013: 438). T.C. Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programlar ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nun verilerine göre, 2005-2015 yıl aralığı için sosyal yardım harcamalarının GSYH'ye oranının, 0,65'ten 1,33'e çıkarak yaklaşık 2'ye katlandığı görülmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi'nde de sosyal yardım harcamalarının GSYH'ye oranında yaşanmış ve yaşanması planlanan artışa yer verilmektedir. Buna göre, 2002'de yüzde 0,5 olan sosyal yardım harcamalarının GSYH'ye oranının 2010'da yüzde 1,2 düzeyine çıkartıldığı, 2023'te ise, yüzde 3'e yükseltileceği kaydedilmektedir (ÇSGB, 2015).

1.2. Kriter ve Kapsam

Türkiye'de sosyal yardım programlarının tamamını, ihtiyaç tespiti süreçleri, aynı ve nakdi sosyal yardım miktarları ve yardım yapılacak süreler bakımından kapsayan bir yasal çerçevenin varlığından söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte bu durum, Türkiye'de sosyal yardımlara ilişkin bir mevzuat eksikliği olduğu şeklinde de yorumlanmamalıdır. Aksine, farklı sosyal yardım programları, farklı ve parçalı bir mevzuat yapısı temelinde bölümlenmiş durumdadır.⁶ Bu noktada, yasaların yanı sıra Kanun Hükmünde Kararnameler, tüzükler, yönetmelikler, yönergeler, kılavuz ve mütalaalardan oluşan parçalı, dağınık ve çeşitlenmiş bir mevzuat yapısından söz edilebilir.⁷ Mevzuat eksikliği ile ilgili konu, Türkiye'de sosyal yardımların tek bir yasa ile düzenlenmemiş olmasıdır.

Sosyal yardım programlarının tek bir yasa temelinde düzenlenmesi, Türkiye'de sosyal yardım alanına içkin bir tartışma konusudur⁸ ve bu noktada çeşitli gelişmelerin varlığından söz edilebilir. 2004-2005 yıllarında, sosyal güvenlikte dönüşüm kapsamında gündeme getirilen, "Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı" rafa kalkmıştır. Bu konudaki en son gelişmeye göre, 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı'nda, 21 Aralık 2016 tarihine kadar bir Sosyal Yardım Kanunu çıkartılarak, "sosyal destek ve hizmetlerin hak temelli olarak bütünlük bir şekilde sunulacağı bir sosyal destek sistemi"nin kurulacağı kaydedilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2015: 42). Ancak aradan geçen zaman dilimi içerisinde, bu tür bir yasalama sürecinin de gerçekleşmediği görülmektedir.

Sosyal yardım programlarını, başvuru koşulları, ihtiyaç tespiti süreçleri, yar-

6 Sosyal yardımların uygulanmasını da içerecek şekilde, bu konuda benzer yönde belirlemeler için bkz. Arıcı, 2003: 47; Kesgin, 2012: 45-47.

7 Sosyal yardımlara ilişkin mevzuat için bkz. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/mevzuat>.

8 Bu konuda kimi tartışma ve değerler için bkz. Gökçeoğlu Balcı, 2007: 156; Urhan ve Urhan, 2015: 244-246.

dım yapma süreleri ve yapılacak miktarlar bakımından ayrıntıları ile düzenleyen bir yasanın olmamasına karşın, farklı yardım türleri farklı mevzuatlar içerisinde yer bulabilmiştir. Örneğin, 65 yaş aylığı, engelli aylığı, engelli yakını aylığı ve slikozis yardımı, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun çerçevesinde hüküm altına alınmıştır. Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardımı ve Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Yardımı ise, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafınca hazırlanmış olan, Düzenli Merkezi Yardımlara İlişkin Uygulama Kılavuzu'nda düzenlenmiştir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014). Doğum Yardımı'nın ise, 633 sayılı Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin Ek 4'üncü maddesinde düzenlendiği görülmektedir.

Sosyal yardım programları, ihtiyaç tespiti süreçleri ve kapsam altına alınacak grup ve nüfus için merkezi olarak mevzuat düzeyinde ve yerel olarak uygulama bakımından böylesi dağınık ve parçalı bir yapı olmasına karşın, sosyal yardım kapsamındaki nüfusun nasıl belirleneceği de 1986 tarihli 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu bünyesinde düzenlenmiştir. Kanunun 2'nci maddesinde, “fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar” ibaresi ile sosyal yardım kapsamındaki nüfus belirlenmiş görülmektedir. Düzenlemede, sosyal politika içerisinde güncel bir tartışma başlığı olan sosyal yardım ve istihdam ilişkisine dönük de bir içeriğe sahip olması bakımından, sosyal güvenlik temelinde bir ihtiyaç tespiti olgusu bulunmaktadır. Bu düzenlemenin devamında ise, “geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler” şeklinde bir kapsam ile sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişki daha güçlü bir biçimde yasal bir çerçeveye bürünmüştür.

Yasa, bir muhtaçlık gelirin belirlenmesi ve bu çerçevede, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin yasal temellerinin oluşturulması konusunda zaman içerisinde ayrıntılandırılmıştır. Düzenlemede yer alan sosyal güvenlik kapsamında yer alıp almama yoklamasına dayalı ihtiyaç tespiti yöntemi, 4.7.2012 tarihinde kabul edilip 12 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6353 sayılı yasa ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun 2'nci maddesine, 3 ve 4'üncü fıkra olarak eklenen şu ibare ile yeniden tanımlanmıştır.

Ayrıca, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmakla veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmış olmakla birlikte, Fon Kurulunca belirlenecek ölçütlere göre; hane içindeki kişi başına düşen geliri, on altı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az⁹ olan kişilerden fakir ve

9 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, söz konusu muhtaçlık kriterini, aylık net asgari ücretten, bir bekar çalışan için belirlenen asgari

muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır.¹⁰

Her türlü afetten zarar görenler ve şehit yakınları ile gaziler ise, Fon Kurulu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca belirlenecek kriter ve süreler çerçevesinde bu Kanun ile sağlanacak haklardan yararlandırılır.

Böylelikle, yapılan kimi sosyal yardım türlerine erişimi, sosyal güvenlik yoklaması yapmaksızın muhtaçlık geliri kriterine tabi kılan bu düzenleme ile sosyal yardımların, primli rejim bünyesinde istihdama kayıtlı olarak katılmış kişi ve hanehalklarını da içerecek şekilde genişlediği söylenebilir. Aşağıda, asgari ücret artışları ve muhtaçlık geliri arasındaki ilişkinin TL bazında nicel karşılığı yıllara göre sunulmaktadır:

Tablo 3. Asgari Ücret Artışı ve Muhtaçlık Gelirinin Seyri, TL.

	Asgari Ücret (Asgari Geçim İndirimi Dahil)	Asgari Geçim İndirimi (Bekar ve Çocuksuz)	Muhtaçlık Geliri
2013 (ikinci 6 ay)	803,68	73,40	243,4
2014 (ilk 6 ay)	846	80,33	255,2
2014 (ikinci 6 ay)	891,04	80,33	270,2
2015 (ilk 6 ay)	949,07	90,11	286,32
2015 (ikinci 6 ay)	1000,54	90,11	303,4
2016	1300,99	123,53	392,49

Kaynak: Tablo bu çalışma içerisinde hazırlanmıştır.

Tabloda yer alan veriler temelinde, 1 kayıtlı ya da kayıtdışı çalışanın olduğu 3, 4 ve 5 kişilik haneler için, sosyal yardım kapsamını belirleyen gelir (gelir ve altı) şöyle hesaplanabilir. Haneden bir kişinin net asgari ücretten daha düşük bir ücret düzeyinde ($392,493 \times 3 = 1177,47$ TL ve altı olmak üzere) çalışan ya da gelir elde eden 3 kişilik bir ailenin, sosyal yardımların kapsamına girebildiği söylenebilir. Örneğin, eşlerden birinin çalışmadığı 2 çocuklu olup 1570 TL ($392,49 \times 4$), 3 çocuklu olup, 1962 TL'ye ($392,49 \times 5$) kadar gelir elde eden hanelerin, muhtaçlık sınırı dolayısıyla sosyal yardım kapsamına dahil olacakları hesaplanmaktadır. Buna göre, asgari ücretli 4 ya da 5 kişilik bir hane, gelir kriteri temelinde sosyal yardım kapsamında yer almaktadır. Bu gelir düzeyleri, çok çocuklu aile yapısının güçlendirilmesine dayalı nüfus politikaları ile birlikte düşünüldüğünde sosyal yardımların potansiyel toplumsal temelini son derece yaygın olduğu görülecektir.

Söz konusu düzenleme ve sayısal veriler temelinde ele aldığımızda, asgari

geçim indirimini düştükten sonra kalan kısmının 1/3'ü olarak bildirmektedir.

¹⁰ Bu düzenlemenin, kayıtlı çalışmayı teşvik eden bir yönünün de olduğu belirtilmektedir. Bkz. Yazıcı, 2014: 100.

ücretin düzenli olarak artış gösterecek olması, gelire dayalı muhtaçlık sınırının da doğrudan yükselmesi anlamına geleceğinden, özellikle düzensiz ve düşük gelire dayalı hanehalklarının varlığı ve yaygınlığı dikkate alındığında, yardımların kapsayacağı nüfusun artacağı sonucuna ulaşılabilir. Düşük ücretli çalışanlar, işsizler, gelir yetersizliği içerisinde olanlar, enformel sektörde düşük ve düzensiz gelir etme yöntemleri ile geçinmeye çalışan hanehalklarının da yeni belirlenen muhtaçlık sınırının altında kalıp, sosyal yardım kapsamına dahil olabilecekleri söylenebilir. Bununla birlikte, son asgari ücret artışından önce gelire dayalı muhtaçlık kriterini karşılayamayan hanehalklarının, gelirlerinin düşmesi, aynı kalması ya da artsa bile bu artışın hanehalklarını muhtaçlık gelir düzeyinin üstüne çıkarmaması halinde sosyal yardımların potansiyel toplumsal havuzuna yerleşebilecekleri öngörülebilir. Gelir artışına bağlı olarak, muhtaçlık gelirinin altında kalacak hane sayısını artıracak bir diğer etmen de çok çocuklu hane yapısının pekişmesidir.

1.3. Tasnif ve Tipoloji

Sosyal yardım kapsamına alınmada tek kriter muhtaçlık geliri yoklaması değildir. Farklı yardım türlerine göre değişkenlik gösteren sosyal güvenlik/sigorta yoklaması da bulunmaktadır. Aynı ayrı ya da birlikte yapılabilen gelir ve sosyal güvenlik yoklaması temelinde, sosyal yardım programlarına dönük ihtiyaç tespiti yöntemlerinin, hanehalkının işgücü piyasasına katılımına dönük olarak yapılandırıldığı söylenebilir. Böylelikle Türkiye’de sosyal yardım alan hanehalkları, sigorta ve gelir yoklaması aracılığıyla, işgücü piyasasına katılım ve istihdam yoklamasına tabi tutulmakta ve sosyal yardım programları da bu temelde tasnif edilebilmektedir.

Tablo 4. Sosyal Yardım Programlarının Sosyal Sigorta ve İstihdam Bağı Temelinde Tasnifi

Yardım Türü	İstihdam/Sigorta Temelli İhtiyaç Tespiti Yöntemi	Yarar Sahibi Hanehalkları
Gıda (koli ya da çek), yakacak, eğitim materyali gibi yardımları ¹¹ evde bakım yardımı	Muhtaçlık geliri kriteri	Kayıtlı ve kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları
Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı, Engelli Yakını Yardımı, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardımı, Silikozis Yardımı, Asker Çocuğu Parası, Öksüz Yetim Parası, Doğum Yardımı	İşsizlik ödeneği ve sosyal sigorta yoklaması kriteri	Kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları
Engelli Aylığı	İşsizlik ödeneği ve sosyal sigorta kapsamında olan olsa da muhtaçlık geliri kriteri	Sosyal güvenlik kapsamında bir kişi olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, hanede kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları
65 Yaş Aylığı	İşsizlik ödeneği ve sosyal sigorta kapsamında olan olsa da muhtaçlık geliri kriteri	Sosyal güvenlik kapsamında bir kişi olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, kendisine ve eşine ait gelir toplamı, kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları

Kaynak: Kutlu, 2016: 121.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, kimi yardım türleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olma veya bu kuruluşlardan aylık veya gelir alma ve hanede kayıtlı-kayıtsız çalışan olması kriterleri söz konusu olmaksızın, hanede kişi başına düşen gelirin muhtaçlık sınırının altında kalması yoklamasına dayalıdır. Bu hanelere dönük yapılan yardımlar, gıda (koli ya da çek), yakacak, eğitim materyali, evde bakım aylığı yardımlarıdır. Yardım türü bazında, işsizlik ödeneği ve sosyal güvenlik kapsamında bir kişi olması kriterine dayalı yardımlar, Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları, Engelli Yakını Aylığı, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Dü-

¹¹ Evde bakım yardımında muhtaçlık geliri kriteri, “kendilerine ait veya bakmakla yükümlü olduğu birey sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarı bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3’ü” olarak belirlenmiştir.

zenli Nakit Yardımı ve Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardımı, Silikozis Yardımı, Asker Çocuğu Parası, Öksüz Yetim Parası ve Doğum Yardımı'dır. Bu tür yardımların, sigorta yoklaması kriteri nedeniyle kayıtdışı çalışan kişi ya da kişilerin olduğu hanelere yönelebildiği söylenebilir. Son olarak, Yaşlı (65 Yaş) Aylığı ve Engelli Aylığı'nın¹² hanede sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmama veya bu kuruluşlardan aylık veya gelir almama kriterini karşılayamasa da gelir yoklamasına dayanarak verildiği görölmektedir.¹³

Böylelikle,

- sosyal güvenlik yoklaması kriterine bağlı olmadan yapılan sosyal yardımların, kayıtlı ya da kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalklarına;
- sosyal güvenlik yoklaması kriterine bağlı olarak yapılan yardımların, kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalklarına;
- hanede sosyal güvenlik kapsamında bir kişinin olması durumunda, gelir yoklaması kriterine bağlı olarak yapılan yardımların ise, hanede kişi başına düşen gelirin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalklarına

verildiđi söylenebilir.

Bu söylenenler aynı zamanda, yardım alan hanehalkları bakımından bir tür tipolojik eğilim oluşumunu da beraberinde getirmektedir. Yukarıda yapılan tasniften de anlaşılabilirce üzere, Türkiye'de sosyal yardım türleri ve hak ediş dönük yoklama kriterlerinin istihdama katılım temelinde tasnif edilebildiği görölmektedir. Sosyal yardımların düzenlenmesi ve örgütlenmesine ilişkin bu teknik boyut, yardım alanlar açısından, aynı zamanda sosyolojik bir gözlemin de konusudur. Bu gözleme temel teşkil eden alan araştırması sırasındaki bulgularımız, sosyal yardım alan nüfus kesimlerinin, yardım alma süreçleri ile istihdama/işgücü piyasasına katılım biçimleri arasında güçlü bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur. Bir diğer anlatımla, hanehalklarının sosyal yardım alma gereksinim ve mecburiyeti, istihdam/işgücü piyasasında yer alma deneyimleri temelinde oluşum göstermektedir. Bu olgu, yardım alan hanehalklarının gelir ve sosyal güvenlikle kurdukları ilişkinin sınıfsal temellerini ortaya çıkarmaktadır. Makalenin başında değindiğimiz üzere, yardım alan hanehalkları (gözlem birimi) yoksul kimlikleri ile sosyal politikanın ilgi alanına girseler¹⁴ de bu hanehalklarının işçi

12 Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2013c: 4-6. Engelli Aylığı, yüzde 40-69 (18-65- yaş arası) ve yüzde 70 ve üzeri (18 yaş ve yukarı) engel durumlarına göre verilmektedir.

13 Bu çalışmadaki kimi gözlemlere kaynaklık eden alan araştırması sırasındaki görüşme ve gözlemlerimize dayalı olarak, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki yardım türleri olan Engelli Yakını Aylığı, 65 Yaş Aylığı ve Engelli Aylığı'nda sigorta ve kriter yoklamasının daha katı bir biçimde yapıldığı not edilebilir.

14 Sosyal politikanın ilgi alanına yoksul kimlikleri ile içerilenlerin, Adalet ve Kalkınma Par-

sınıfı içi bir kesim (analiz birimi) olarak, gerçek toplumsal sınıf aidiyetlerine kavuştukları söylenebilir. Böylelikle, sosyal yardım türleri/programlarının yöneldiği saf haliyle gözlemlenebilir nüfus kategorileri bakımından, kayıtlı-kayıtdışı çalışan ve işsiz yoksul; emekli ve yaşlı yoksul; çalışma gücü kaybı yaşayan engelli ve engelli yakını yoksul olarak belirlenebilen yardım alan tipolojisinin, analiz birimi düzeyinde, işçi sınıfının ve ona içkin yedek sanayi ordusunun dilimlerine dağılmış bir karakter taşıdığı belirlenebilir.

2. Kurumsal Gelişimin Temel Özellikleri: Yardım Yapanlar ve Yardım Alanlar¹⁵

Çalışmada bu başlık altında, Türkiye’de sosyal yardım alanında kurumsal gelişimin temel özellikleri, kurumsallaşma süreçleri; sosyal yardım ve hak ilişkisi; sosyal yardım ve istihdam bağı ve ihtiyaç tespiti süreçlerine dönük gözlemler temelinde ele alınacaktır.

1. Kurumsallaşma Süreçleri

Türkiye’de sosyal yardımların kurumsallaşması¹⁶ alanındaki en önemli gelişmelerden biri 2011 tarihli 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’nün yerine, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Kurulması ve Bakanlık bünyesinde, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün (SYGM) oluşturulmuş olmasıdır.¹⁷ Bu gelişmeyi, sosyal yardımlara dönük kurumsallaşma kapasitesinin güçlendirilmesi şeklinde yorumlamak mümkündür. Uygulama bakımından ele alındığında, Genel Müdürlük’ten Bakanlık çalışmalarına geçişte, görev tanımları ve bunların içeriklerinin kapsamlı bir değişim yaşamadığı belirtilebilir. Bir Vakıf uzmanının bu kurumsallaşma süreci ile ilgili olarak, “*Daha ciddi bir görüntümüz oldu. Görüntü olarak değiştik; ama yaptığımız yardımlar yine aynı*” ve bir Bakanlık uzmanının, “*Artık aynı bakanlığın altında çalışmalarımız daha koordineli devam ediyor*” şeklindeki ifadeleri bu durumu özetlemektedir.

tisi’nin 2002 tarihli Kalkınma ve Demokratikleşme Programı’nda, “yoksullar, bakıma muhtaç yaşlılar, çocuklar ve işsizler”, “zor durumdaki vatandaşlar”, “fakirler”, “düşkünler”, “hastalar”, “özürlüler” gibi toplumsal kesimler olarak belirlenmiştir (AK Parti, 2002: s. 71). 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de sosyal politika özneleri olarak çocuklar, kadınlar, şehitler, engelliler ve yaşlılar sıralanmaktadır.

15 Makalenin bu kısmında, tarafımızca kaleme alınmış olan bir başka çalışmadaki (Kutlu, 2015a) gözlem ve bulgulardan da yararlanılmıştır.

16 Bu konuda bkz. Kalağan, 2009; Taşçı, 2010.

17 Bu durum, Çengelci’nin (1985: 121) Türkiye’de “teşkilât kanunlarına dayanılarak bir sistem oluşturulma” yönelimine dönük belirlemesi ile uyumludur.

Türkiye’de, sosyal yardımlar, merkezi devlet organları aracılığıyla değil de ona bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri gibi aktörler aracılığıyla yapılmaktadır. Bu olgu, Türkiye’de sosyal yardım yapılanmasının özgün ve ayırıştırıcı bir niteliği olarak belirlenebilir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları özel hukuk tüzel kişisi niteliği taşımakta ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın taşra teşkilatı olarak örgütlenmemektedir. Yapılan görüşmelerde bir Bakanlık uzmanının belirttiği gibi, Bakanlığın vakıflar üzerinde bir yaptırımı ve emredici yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bununla birlikte, Urhan ve Urhan’ın (2015: 245) da belirttiği üzere, gelir aktarımı ve izleme ve denetleme ilişkisi dolayısıyla, vakıflar ve SYGM arasında “fiili ve görünmez bir hiyerarşi”nin varlığı söz konusudur ve “resmi bir zorunluluk olmamasına rağmen fiili olarak vakıfların Fon’u yöneten merkezi örgütün (SYGM) emir ve talimatlarına uydukları ve vesayetine tabi oldukları söylenebilir.” Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü içerisinde örgütlenen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’ndan Vakıflara mali aktarımda bulunmaktadır.¹⁸ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları’nda, Vakıfların yönetim yapısı¹⁹ nedeniyle, bir tür yönetim modelinin yaşama geçirildiği²⁰ de söylenebilir.

Sosyal yardımların kurumsal gelişim özellikleri bakımından vakıfların çalışma tarzı temelinde altı çizilmesi gereken noktalardan biri, vakıfların faaliyet serbestisidir. Bu serbesti, düzenli merkezi yardımlar dışındaki, örneğin, gıda, yakacak ve eğitim materyali yardımlarının miktar ve sürelerini içerebildiği gibi, salt sosyal yardım odaklı çalışmak istemeyen vakıflar açısından psiko-sosyal destekleri de kapsayacak şekilde sosyal hizmetlerin de faaliyetlere dahil edilebilmesi anlamına gelmektedir. Yaygın bir durum olmamakla birlikte, kimi vakıfların sosyal yardım, sosyal hizmet ve istihdam bütünlüğü içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirmeye çalıştıkları söylenebilir. Ancak buna karşın, Vakıfların çok

18 Sosyal Yardımlaşma ve Fon gelirleri, “kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla yüzde 10’a kadar aktarılacak miktarlar, gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının yüzde 2,8’i, trafik para cezalarının yüzde 50’si, RTÜK gelirlerinin yüzde 15’i, bütçeye konulacak ödenekler, her nevi bağış ve yardımlar ve diğer gelirler” olarak belirlenmiştir. Bkz. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/hakkimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-tesvik-fonu/sydtf-gorevler>. Vakfın gelirleri arasında, “her nevi fitre-zekat-kurban derileri ve bağırsak yardımları”nın yanı sıra “işletme ve iştiraklerden elde edilebilecek gelirler” de bulunmaktadır. “Fonda toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ile” Türkiye genelinde kurulu bulunan 1000 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı’na aktarılmakta ve “bu kaynakların yanı sıra vakıfların kendi gelirleri de” kullanılmaktadır. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-gelirleri>

19 Vakıfların yönetim yapısı ile ilgili olarak bkz. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi>.

20 Yönetişim konusunda benzer yöndeki belirlemeler için bkz. Kalağan, 2009: 292; Demirhan ve Kartal, 2011: 144.

büyük bir bölümünün sosyal yardım odaklı bir biçimde faaliyette bulunduğunu söylemek mümkündür.

Kurumsal gelişimin bu özellikleri temelinde, zaman içerisinde başvuran sayısının artması ve bunun özellikle Suriyeli göçünü izleyecek şekilde vatandaşlık temelini ötesinde boyutlara varması ile birlikte, Vakıfların ve tek tek Vakıf uzmanlarının iş yükleri, görev ve sorumluluklarında gözle görülür artışlar yaşandığı ifade edilmektedir. Zaman içerisinde -vatandaşlık temelinde ya da değil- yeni sosyal yardım programlarının devreye girmesi, bu eğilimi güçlendirmektedir. Yapılan görüşmelerde, bir Bakanlık yetkilisi, her yeni yardım programının, bir çok uygulama sorununu da beraberinde getirdiğini söylemektedir. Bir diğer Bakanlık uzmanının dikkat çektiği üzere, Vakıf sayısının çok, Vakıf uzmanlarının iş yüklerinin fazla; ancak nitelik bakımından zayıf olmalarından ötürü, Bakanlık ile Vakıflar arasında kimi iletişim aksamaları olabilmektedir. Bununla birlikte, Vakıfların uygulama özelliklerinin zaman içerisinde daha “oturmuş” ve kurumsal bir yapıya büründüğü de ifade edilenler ve temel gözlemlerimiz arasındadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nın uygulamaları, il, ilçe, bölge gibi coğrafi birimler bazında farklılaşabilmekte ve Vakıflar bu temelde farklı yoğunlaşmalar içerisinde olabilmektedir. Köy ve kent bazında farklılaşabilen gelir elde etme yöntemleri, Vakıflara yapılan başvuruları, istenilen yardım türlerini ve buna bağlı olarak Vakıfların yaptıkları yardımları da farklılaştırabilmektedir. Örneğin kırdaki, çoğunlukla seracılık, hayvancılık projelerine dönük destekler, gelir getirici projeler ve barınma yardımı; kentlerde ise, kömürü de içerecek şekilde diğer düzenli ve merkezi yardım türleri öne çıkmaktadır. Vakıf faaliyetlerine ilişkin bu kurumsal özelliğin, coğrafi birim farklılaşmasına ilişkin nedenlerinin yanı sıra Vakıf faaliyet ve yapılarına ilişkin standart yoksunu ve çok başlı yapıdan kaynaklanan nedenleri de vardır.

Türkiye’de sosyal yardım alanındaki kurumsal gelişme çizgisinin, aile ve çocuk sayısı ile ilgili de bir boyutu vardır.²¹ Türkiye’de sosyal yardımlar, merkezde belirlenip yerelde uygulanan ve yeniden üretilen bir sosyal politika yaklaşımı olarak, dikey bir biçimde aile temelli olarak örgütlenmektedir. Bu yaklaşım ve uygulama tarzı, sosyal yardım alanını çevreleyen aile vurgusu yönündeki politik ve ideolojik söylemlerle birbirini tamamlayan bir özelliği vardır. Yapılan alan araştırması kapsamında görüşülen bir ilçe belediyesi sosyal yardım birimi temsilcisinin ifadeleriyle, “*Aile olmak zorunda. Bir yerden gelmişsin, ev kiralamışsın, sana yardım olmaz. Aile bütünlüğü, (...) süreklilik olması*” gerekmektedir. Bu yaklaşımın, uygulamaya dönük uzanımları incelendiğinde, ihtiyaç tespiti süreçlerinin, farklı yardım programlarına göre belirlenen gelir ve sosyal güvenlik yoklamasının dışında, “aile olma” yoklaması biçiminde de gerçekleştiği görü-

21 Bu konuda bir vurgu için bkz. Urhan ve Urhan, 2015: 252-254.

lebilmektedir. Bu aynı zamanda, belirli değerler temelinde oluşmuş bir yaşam tarzı yoklamasıdır. Kurumsal gelişimin bu özelliği itibarıyla bakıldığında, sosyal yardımların, kişiler açısından aile olmayı ve kurmayı zorlayan genel politik ve ideolojik yaklaşım ve söylemin yukarıdan aşağıya taşıyıcılığını yaptığı ifade edilebilir. Yardım programları temelinde ele alındığında bu gözlemimizi yeniden üretmek mümkündür. Örneğin eşi vefat etmiş kadınlara dönük nakit yardımı söz konusu olduğunda, medeni durumun boşanma değil, vefat durumu ile ilişkilendirilerek değişimi ölçüt alınmaktadır.

Yapılan görüşmelerde, yardım alan bir kişinin, *“Birinci çocuğumu doğurdum, çocuklar olmaya başlayınca tamam, ondan sonra yardımlarımızı onayladılar, başta onaylamadılar”* cümlesi de çocuklu, mümkünse de çok çocuklu aile yapısının güçlendirilmesi ile sosyal yardımlar arasındaki bağa örnek teşkil etmektedir. Bir diğer görüşmecinin *“Benim komşum beş çocuk yaptı ve benden iki yaş küçük. Nedenini sorduğum zaman, devletten biraz daha para alabilmek. (...) öyle dediği zaman, ben böyle afallıyorum”* sözlerinde görülebileceği üzere, sosyal yardımın daha fazla çocuk yapmayı teşvik ettiği ve bunun bir yardım alma stratejisine dönüşme eğilimi taşıdığı bile söylenebilir.

2. Sosyal Yardımların Hak Niteliği

Sosyal yardımların hak niteliği, kurumsal gelişim çizgisinin temel bileşenlerinden biridir. Türkiye’de sosyal yardımların hak temelli olarak örgütlenmediği ve dağıtılmadığı yönündeki eleştiri, literatürde belirli bir yer kaplamaktadır.²² Bu eleştiriler, sosyal yardımların tür, miktar ve süreler bakımından ayrı bir yasa temelinde düzenlenmemiş olması; Kanun Hükmünde Kararnameler, tüzükler, yönetmelikler, yönergeler, kılavuz ve mütalaalar temelinde parçalı bir mevzuat yapısının olması; sosyal yardım kurumlarının dağınık ve kimi zaman keyfi uygulamaları; klientalist uygulama tarzı ve kolektif pazarlığı dışlaması nedeniyle haklılık taşısa da konunun hukuksal temellerinin ayrıca ve ayrıntılı bir biçimde tartışılması gerekmektedir. Ayrıntılarına başka bir çalışma içerisinde girilmesi gerektiği notu ile birlikte, sosyal yardımların ve daha genel olarak sosyal hakların dava edilebilirliğine ilişkin literatür²³ ile birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de sosyal yardımların, uluslararası sözleşmeler, Anayasa, mevzuat ve Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca, bir hak olarak tanımlandığı, daha isabetli bir ifade ile hukuk sisteminde hak yaratıcı bir biçimde düzenlendiği ifade edilebilir. Ancak buna karşın, hak yaratımının eksikli bir biçimde düzenlendiği ve dolayısıyla bu eksiklerle birlikte yaşama geçtiği de not edilmelidir. Örnek vermek gerekirse,

22 Bu doğrultuda kimi çalışmalar için bkz. Arıcı, 2003; Buğra, 2008; Çelik, 2010; Metin, 2011; Önver, vd. 2014; Kutlu, 2015b.

23 Sosyal yardımların dava edilebilirliği için bkz. Gökçeoğlu, 2014. Sosyal hakların dava edilebilirliği için bkz. Candoğan, 2011; Özveri, 2011.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın (2014) hazırlamış olduğu, Düzenli Merkezi Yardımlara İlişkin Uygulama Kılavuzu'nda, Vakıf Mütevelli Heyetleri'nin sosyal yardım kararlarına yöneltilecek itirazların sonuçlarının kişiye bildirilmesi ile sınırlı bir hak arama çerçevesi çizilmiştir. Bu düzenleme ve uygulama çerçevesi ile uyumlu bir biçimde, idari işlem niteliği taşıyan ve dolayısıyla dava edilebilir olan Vakıfların kararlarının (Gökçeoğlu, 2014) yargısal denetleme dışına çıkartılmasına dönük yaklaşımın varlığından söz edilebilir.

3. Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkileri

Türkiye'de sosyal yardımlara ilişkin kamu politikalarının ve aktörlerin uygulamalarının önemli konu başlıklarından biri de sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkilidir.²⁴ Kamu politikası düzeyinde, sosyal yardım ve istihdam ilişkisine dönük kurumsal gelişimin temel özelliğinin bir yandan sosyal yardımların istihdama katılıma dönük olarak yapılandırılması diğer yandan da yardım alanların istihdama katılımlarının artırılmasının biçiminde ikili bir karakter taşıdığı söylenebilir.²⁵ Türkiye'de sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, kamusal sosyal yardım örgütlenmesi ve politikası açısından yerleşik bir konudur. Bu çerçevede kamusal politika metinlerinde sosyal yardım ve istihdam bağlantısının kurulması, sıklıkla sözü edilen bir konudur.

Örneğin, Onuncu Kalkınma Planı'nda “yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesi”ne değinilmekte ve amaç, “esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması” ile birlikte değerlendirilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 48, 164). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tekstil-Deri-Hazır Giyim Çalışma Grubu Raporu'nda, sosyal yardımlara, işgücü bulma sorunları içerisinde ikinci sırada yer verilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 179). “Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2016)” kapsamında, yoksul kesimin istihdamı, sosyal yardımlar ve aktifleşme stratejileri, “İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi” başlığı altında ele alınmaktadır. Bu kısımda, “çalışabilir durumdaki yoksul vatandaşları üretken duruma getirecek, sürdürülebilir gelir elde etmelerini sağlayacak projeler”in ve “Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı” çerçevesinde yürütülen çalışmaların devam ettiği belirtilmektedir. Bu politika belgesine göre, temel amaç, “bireyleri sosyal yardımlara bağımlı kılmayan ve çalışmayı teşvik eden” bir sosyal koruma sisteminin yara-

24 Konuyla ilgili kimi çalışma ve tartışmalar için bkz. Sallan Gül ve Gül, 2008; Akkaya ve Kaya, 2013; Demir Şeker ve Hacımahmutoğlu, 2013; Keskin, 2013; Taşaltın, 2013; Yener, 2013; Yazıcı, 2014; Kaya, 2015; Kutlu, 2016.

25 Bu saptama ve konunun kurumsal ve sosyolojik boyutlarına güncel gelişmeleri de dahil edecek bir biçimde başka bir çalışmamızda ayrıntıları ile eğilmiş bulunuyoruz. Bkz. Kutlu, 2016.

tilmasıdır (ÇSGB, 2015: 36-38). Orta Vadeli Program (2017-2019)'da, anılan politika belgelerindeki ve diğer Orta Vadeli Programlar'daki çizgi sürdürülerek, “sosyal yardım alan ve çalışabilir durumdaki kesimlerin üretken duruma getirilerek sürdürülebilir gelir elde edebilmelerinin sağlanması amacıyla aktif işgücü programları etkin bir biçimde uygulanmaya devam edecektir” denilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2016: 18).

Bu politika belgelerinde belirlenen temel hedefler doğrultusunda, sosyal yardım alan ve çalışabilir durumdaki hanehalklarını istihdam eden işverenlerin teşvik edilmesine (sigorta prim desteği) dönük bir düzenlemeden söz edilebilir. Bu kapsamda mesleki eğitimi, aktif işgücü programlarını ya da Türkiye İş Kurumu tarafından kendisine sunulan işi üçüncü kez kabul etmeyenlerin aldıkları nakdi düzenli sosyal yardımların 1 yıl süreyle kesileceği hüküm altına alınmıştır.²⁶

Kurumsal gelişimin sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesine dönük gelişiminin özelliklerini ana hatlarıyla belirlemek gerekirse, öncelikle, bu kamusal politika, yaklaşım ve uygulama içerisinde, yoksulların ve sosyal yardım alanların çalıştırılacağı işlerin niteliğinin tartışma dışı bırakıldığı gözlemlenmektedir. İkinci olarak, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi alanında, politika belgesinin ötesine geçen çeşitli kurumsal gelişmelerden söz etmek mümkün olsa da, bu politika hedefinin Vakıflar nezdinde, uygulama birliği sağlanmış ve standardize edilmiş bir biçimde uygulandığını söylemek olanaklı değildir. Bu temelde, üçüncü olarak, yukarıda belirtilen kriterler çerçevesinde, ihtiyaç tespiti süreçlerinin bir tür çalışma ve istihdama katılım yoklaması olarak gerçekleştiği söylenebilir. Ancak buna karşın dördüncü bir belirleme olarak, Vakıfların sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurulması ve güçlendirilmesi noktasında, ara bir kurum işlevi ile yüklü oldukları ve bu halleriyle pratikte bir tür işgücü piyasası kurumu niteliği kazanarak faaliyette buldukları gözlemlenmektedir. Böylelikle beşinci olarak, sosyal yardımların kurumsal gelişim özelliğinin sosyal yardım ve istihdam bağlantısı temelinde, politika belgeleri, hedefler, ihtiyaç tespiti ve yoklama kriterleri, uygulama ve yardım miktar ve süreleri açısından sosyal yardım ve istihdam bağının oluşturulmasına dönük olarak yapılandığı söylenebilir.

4. İhtiyaç Tespiti Süreçleri ve Hane İncelemesi

Sosyal yardımların ihtiyaç tespitine dönük kurumsallaşma süreçleri içerisinde dikkat çeken ilk noktalardan biri, sistemin teknolojik tabanının yeniden yapılanmasıdır. Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi²⁷ çerçevesinde, Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi²⁸ ve Sosyal Yardım Bilgi Sistemi ku-

26 Konuyla ilgili düzenleme, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'na eklenen Ek 5'nci Madde'de yer bulmuştur.

27 Bkz. <http://butunlesik.yte.bilgem.tubitak.gov.tr>

28 Bkz. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/projeler/butunlesik-sosyal-yardim-bilgi-sistemi>

rulmuştur.²⁹ Bu sistem içerisinde, Kimlik Numarası ile 13 başlık altında 28 ayrı sorgulama yapılabilen ve kişinin banka hesapları ve aldıkları diğer yardımlar dışında tüm gelir, güvence ve mülkiyet bilgileri elde edilebilmektedir. İhtiyaç tespiti süreçlerinin teknolojik tabanının ilerletilmesi ile birlikte, kırtasiye işlemlerinin azaldığı, yardıma başvuru ve ihtiyaç tespiti süreçlerinin, yardımlara erişimin kısıldığı ve yardım almanın görece kolaylaştığı belirtilmektedir. Öte yandan sisteme geçilmesi ile birlikte, sosyal yardımların nicel boyutlarına ilişkin bilgilerin daha sağlıklı bir biçimde biriktiği de söylenebilir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nda ihtiyaç tespiti süreci, bireysel başvuru ile başlayıp, vakıf uzmanlarının hane incelemesi³⁰ ve uzmanın gerek görmesi durumunda, çevre araştırması yapmasını izleyecek şekilde uzmanın kişisel raporu ve nihai olarak Mütevelli Heyeti'nin -olumlu ya da olumsuz- karar vermesi şeklinde bir sürece sahiptir.³¹ Vakıf uzmanının hane raporunda belirttiği görüş ile Heyet'in kararı arasında kimi zaman farklılıklar olabilmekte ve bu durum ihtiyaç tespiti süreçlerinin işleyişi açısından bir sorun olarak addedilmektedir. Varolan kriterlere karşın, Vakıf uzmanının kişisel inisiyatifinin de, hane incelemesine ilişkin raporunda yazdığı görüş üzerinde etkili olabildiği gözlemlenmiştir. Bir Bakanlık uzmanı konuyla ilgili, *"Hane incelemesine giden vakıf görevlisinin de subjektif görüşlerine de yer veriliyor. (...) Subjektif kriter her zaman hata yapmaya açıktır; ama subjektif kritere de yer vermezseniz, (...) bu özel duruma özgü koşulları da göz ardı etmek durumunda kalırsınız"* demektedir. Bir Vakıf uzmanı ise, *"Bir dosyayı vicdanen rahat etmeden elimden bırakmıyorum"* diyerek anılan kişisel inisiyatifi örneklendirmektedir. Bununla birlikte, "vicdan" olgusunun, kimi zaman Vakıf yönetimleri tarafınca muhafazakârlıkla birleştirilerek yerleştirildiği anlatılmaktadır. Vakıf uzmanlarının kişisel inisiyatif alabilmesine ilişkin konu, uzmanın mesleki çalışma tarzı ile de bağlantılıdır. İhtiyaç tespiti süreçlerine sadece gelir ve sosyal güvenlik yoklaması bakımından değil, sosyal hizmet/sosyal çalışma yaklaşımı temelinde bakan uzmanların, yardım yapılıp yapılmamasına ilişkin görüşlerini daha geniş bir pencereden bakarak oluşturdukları söylenebilir. Ancak bu olgu da Vakıfların istihdam ettiği personel arasında bir standart birliği olmadığı için Vakıf faaliyetleri bakımından ek birçok başlılık biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uzmanın görüşü ve Heyet'in kararında, başvuru sahibi kişinin beyanının yanı sıra hanede kişi başına düşen gelir düzeyi testi ve yardım programlarına

29 Bkz. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/projeler/soybis>

30 Vakıf inceleme uzmanlarının hane incelemelerinde kullandıkları "sosyal inceleme formu"nda istihdama katılıma dönük çeşitli sorular (17-24) yer almaktadır.

31 Vakıflarda belirli bir standart dahilinde uygulanmasına başlanmadığı anlaşılan Sosyal Karar Destek Sistemi kapsamında puanlama formülünün, Vakıf Mütevelli Heyetlerinin sosyal yardım kararlarında yol gösterici bir niteliği olduğu belirtilmektedir.

göre farklılaşan sosyal güvenlik yoklamasına dayalı ihtiyaç tespiti kriterlerinin yanı sıra hanede, sosyal güvenlik kapsamında bir kişi olsa da, muhtaçlık gelir düzeyini, hane ve mahalle özelliklerini (apartman dairesi, gecekondulu, baraka, çadır, eşya durumu vb.) ve haneye/hanehalkına ilişkin kimi özel haller (medeni durum, çocuk sayısı, engellilik hali, buzdolabındaki yiyecek durumu, farklı mağduriyet halleri) etkili olabilmektedir. Bu noktada hane incelemesi yöntemine dönük bir parantez açabiliriz.

Alan araştırmamız kapsamında, katılımcı gözlem yoluyla dahil olduğumuz Vakıfların hane incelemeleri sırasında yaptığımız gözlemler ışığında şunlar söylenebilir: Hane incelemesi süreçlerinin yukarıda verilen kimi örneklerde görülebileceği üzere, özel yaşamın gizliliğinin ihlaline dönük çeşitli boyutları bulunmaktadır. Başvuru sahibi, sosyal yardım başvuru yapması ile birlikte, hakkında yapılacak kişisel, sosyal ve mali incelemeleri kabul eder.³² Hane incelemesi faaliyetleri sırasında, mutfak ve buzdolabının, yatak odası ve giysi dolaplarının ve kimi zaman odaların kontrolü ve incelenmesi; başvuru sahibi kadınsa, evli olmadığı bir erkekle birlikte yaşayıp yaşamadığı, boşanma aşamasında ise, boşanma kağıtlarının incelenmesi, özel yaşama doğrudan müdahale kapsamında değerlendirilebilir. Bu haliyle, ihtiyaç tespiti sürecinin özellikle hane incelemesi boyutunun, gerçekleşme biçimi itibarıyla devlet ve yurttaş ilişkisi kapsamında sosyal yurttaşlığı zedeleyici bir karaktere sahip olduğu vurgulanmalıdır. Böylelikle, hane incelemesi, pratikte hane denetimi olarak gerçekleşme; yoksulluk yoklaması, yaşam tarzı yoklamasına dönüşmektedir. Başvuru sahibi ile kurum temsilcisi arasındaki ilişkinin hiyerarşik niteliği temelinde, başvuru sahibinin bu tür durumlar karşısında direnme ve karşı çıkma eğilimlerinin son derece zayıf kaldığı görülmüştür. Hatta, kimi başvuru sahiplerinin giysi dolaplarının ve buzdolaplarının kapılarını kendiliğinden açtıklarına şahit olunmuştur. Bu durumu, sosyal yardımların kurumsal gelişim özelliğinin -sosyal- insan hakları ve sosyal yurttaşlıkla uyumsuz bir yönü olarak değerlendirmek gerekir.

İhtiyaç tespiti sürecinde, hanenin giderlerinin hesaplanması yoluyla gelirin belirlenmesine dayalı bir yaklaşım uygulanmaktadır. Hane bazlı parçalı yaklaşım olarak ifade edilip değerlendirilebilecek bu durum, sosyal yardım kapsamına giren kesimlerin belirlenmesi konusunda bir çok başlılık, düzensizlik ve sosyal yardımın kapsamının genişleyip daralmasına dönük de belirsizlik yaratmaktadır.

32 T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan (2012), bir vakfa gönderilen "Eşi Vefat Eden Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı"ndan faydalanmaya ilişkin hususları içeren bir yazıda, kadının imzası ile onayladığı maddeler içerisinde "Vakıfça hakkımda yapılacak her türlü incelemeyi, araştırmayı (...) kabul ederim" ifadesi dikkat çekicidir. Ayrıca, örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ihtiyaç tespiti sürecinde kullandıkları formlarda, altında kişinin imzasının yer aldığı, "gıda ve temizlik yardımından faydalanmam için; hakkında her türlü mali incelemenin yapılmasına muvafakat verir, gereğinin yapılmasını arz ederim" yazmaktadır.

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'ne geçilmesi ile birlikte ihtiyaç tespitine ilişkin nesnel kriterlerin uygulanma biçimi gelişmiş ve hak ediş daha sağlıklı bir biçimde belirlenmiştir. Farklı yardım programlarına dönük ihtiyaç tespiti süreçlerinde anıldığı şekliyle bir gelişim gösterilmiş olsa da Vakıflar arasında uygulama birliğinin sağlanmasına ilişkin yaşanan ciddi sorunların devam ettiği gözlemlenmektedir. Bu çerçevede, benzer ya da aynı durumdaki hanehalklarının başvuruları, vakıfların kendi içinde ve arasında farklı şekillerde sonuçlanabilmektedir. Bununla birlikte, engelli aylığı, engelli yakını aylığı, 65 yaş aylığı ve diğer sosyal güvenlik yoklamasına dayalı yardım programlarında kriterlerin, gıda ve yakacak yardımlarına göre daha katı bir biçimde yapılabildiği ifade edilmektedir. Böylelikle, nesnel ihtiyaç tespiti kriterleri ile öznel uygulama durumları arasında bir çelişkinin var olabildiği gözlemlenmektedir.

İhtiyaç tespiti süreçleri ve sosyal yardımın kapsamı ile birleşen bir diğer olgu kayırmacılık unsurudur. Yapılan görüşme ve gözlemler ışığında, vakıflar ve yerel yönetimlerin yaptığı sosyal yardımlarda, karar alma süreçlerinin kişisel, politik ve mezhepsel/dinsel kayırmacılığa açık bir özellik sergilediği söylenebilir. Mütevelli Heyetleri ve bu kanal üzerinden kimi zaman Vakıf uzmanları ve yerel yönetimler üzerinde Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, valilik, milletvekili danışmanları, Başbakanlık İletişim Merkezi gibi makam ve makamların özel kalemelerinden gelen ve seçim zamanları yoğunlaşan basınç; muhtarlar ve iktidar partisinin mahalle temsilcilerinin kişiler için yardım başvurularında bulunmaları ya da aracı olmaları; kurum uzmanlarına özel olarak gidilmesi gereken adreslerin verilmesi gibi durumlardan söz edilmektedir. Bu tür kayırmacılık biçimlerinin politik temelde daha güçlü bir biçimde kurulduğu gözlemlenmektedir.

Son olarak, tüm bu söyleneler ise, bir tablo vasıtasıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 5. Türkiye’de Sosyal Yardımların Kurumsal Gelişim Özellikleri: Yardım Yapanlar ve Yardım Alanlar

	Yardım Yapan	Yardım Alan
Kurumsallaşma Süreçleri	Teşkilat kurmaya dayalı gelişim, Kurumsallaşma kapasitesinin güçlenmesi, Koordinasyon artışı, Vakıfların Faaliyet serbestisi, merkez ve yerel ilişkileri, yerel aktörlerce yapılan yardım, yönetim modeli; Vakıfların iş yükleri, görev ve sorumluluklarında gözle artışı; yeni sosyal yardım programları, bölgeler arası farklılıklar, aile ve çocuk merkezli	Hak edişlerin daha sağlıklı olması, aile temelli yardım alma, aile olma yoklaması, çok çocuklu aile yapısı,
Hak Niteliği	Parçalı mevzuat yapısı, Hak niteliği zayıf, hak yaratıcı, idari işlem, dava edilebilirlik, yargısal denetim dışına çıkarma, keyfi ve klientalistik uygulamalar, kolektif pazarlığı dışlama	Sosyal yurttaşlıktan dışlanma, kolektif talep ve pazarlıktan dışlanma, sosyal haksızlık
Yardım-İstihdam İlişkisi	İstihdama katılımın artırılması, Aktif işgücü piyasası politikaları, istihdam edilebilirlik, esnek çalışma, prim destekleri, yardımı kesme stratejileri, standart yoksunu uygulama, çalışma ve istihdama katılım yoklaması, Vakıfların işgücü piyasası kurumu niteliği kazanması	İşçileşme, güvencesiz işler, işgücü piyasasına katılım
İhtiyaç Tespiti Süreçleri	Sistemin teknolojik tabanı, nesnel kriterler ve daha sağlıklı hak ediş, nesnel ihtiyaç tespiti kriterleri- öznel uygulama durumları, sağlıklı veri birikimi, Uzman görüşü ve Heyet kararına ilişkin sorunlar, Vakıf uzmanının kişisel inisiyatifi, Vakıf uzmanları arasında standart birliği olmaması, Vakıflar arası uygulama birliği sorunları, Gelir beyanı ve gelir testi, gider hesabı yoluyla gelirin belirlenmesi, hane bazlı parçalı yaklaşım, çok başlılık, düzensizlik ve sosyal yardımın kapsamının genişleyip daralmasına dönük belirsizlik; kişisel, politik ve mezhepsel/dinsel kayırmacılık; yukarıda aşağıya basınç	Yardım almanın kolaylaşması, kişisel, sosyal ve mali incelemeleri kabulü; özel yaşamın gizliliğinin ihlali, özel yaşama müdahale, sosyal insan hakları ile uyumsuzluk, sosyal yurttaşlığın zedelenmesi, hane denetimi, yaşam tarzı yoklaması, hiyerarşik ilişki kalıbı, direnme ve karşı çıkma eğilimlerinin zayıflığı, kişisel, politik ve mezhepsel/dinsel kayırmacılık

Kaynak: Tablo bu çalışma içerisinde hazırlanmıştır.

Sonuç

Bu çalışma, Türkiye’de sosyal yardımların kurumsallaşma süreçlerini temel gelişim özellikleri bakımından konu edinmiştir. Çalışmada öne çıkan kimi eğilim ve belirlemeler şöyle özetlenebilir.

- *İlk* olarak, küresel yoksulluk gündemi, Türkiye’de sosyal yardım politikalarının öne çıkması, programlarının çeşitlenmesi, harcama düzeylerinin ve yararlanıcı sayılarının artışı biçiminde sonuçlanmıştır. Kurumsallaşma süreçlerinin bu ivmelenme sürecinin içerisine yerleştiği belirtilebilir.
- *İkinci* olarak, kurumsallaşma yönünde çeşitli gelişmeler yaşansa da kendi içinde bütünleşecek şekilde, sosyal yardım mevzuatı (merkezi), kurumları (merkezi ve yerel) ve uygulamasının (yerel) çok başlı ve standart yoksunu bir özelliğe sahip olduğu söylenebilir.
- *Üçüncü* olarak, sosyal yardım sistemine içerilenlerin gelir ve sosyal güvenlik yoklamasından geçirildikleri görülmektedir. Öte yandan, bu yoklama tarzının ardından sisteme dahil olabilen yararlanıcılar, yardım aldıkları süre zarfında da iş bulup çalışmaya dönük bir geçim örüntüsü içerisinde. Bu geçim örüntüsünün, Vakıflar tarafından da pekiştirildiği gözlemlenmektedir. Dolayısıyla, sistemin istihdama katılım temelinde oluştuğunu söylemek mümkündür.
- *Dördüncü* olarak, sisteme giriş çerçevesinde evrenselci (universalistic) bir hak ediş tarzı yerine şartlı, hedefli ve seçimli yoklama tarzının farklı yardım programları temelinde ayrı ayrı ya da birlikte var olduğu bir yapılanmadan söz etmek mümkün iken, gelir yoklaması kriteri ve baz alınan asgari ücret artışları dolayısıyla, sosyal yardımların kapsamının ve potansiyel tabanının genişlediği söylenebilir. Bu nedenle önümüzdeki yıllarda, işsizlik artışının da dahil olacağı bir sosyal ve ekonomik tablo temelinde, sosyal yardımların kapsamının genişleyeceği öngörülebilir.
- *Beşinci* olarak, istihdama katılım temelinde sosyal yardım sistemine içerilen hanehalklarının, bu yoklama tarzıyla uyumlu sosyal sınıf aidiyetleri olduğunun altı çizilmelidir. Yardım programları açısından, kayıtlı-kayıtdışı çalışan ve işsiz yoksul; emekli ve yaşlı yoksul; çalışma gücü kaybı yaşayan engelli ve engelli yakını yoksul olarak belirlenebilecek yardım alan kesimlerin, toplumsal sınıf analizinin terimleriyle, işçi sınıfı ve ona içkin yedek sanayi ordusu temelinde bir toplumsal varlık kazandıkları, sosyolojik bir gözlem olarak yazılabilir.
- *Altıncı* olarak, sosyal yardımların, özellikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ile birlikte artan bir kurumsallaşma süreci içerisinde olduğu söylenebilir. Ancak merkezde belirlenip, yerelde uygu-

lanan sosyal yardımlar açısından dağınık, düzensiz, parçalı ve çok başlı yapı varlığını korumaya devam etmektedir.

- *Yedinci* olarak, sosyal yardımların örgütlenmesinde merkez ve yerelin ve Vakıf yönetim yapısını da içerecek şekilde yerelin kendi iç ilişki ağı dolayısıyla bir tür yönetim modelinin yaşama geçirildiğini söylemek mümkündür.
- *Sekizinci* olarak, sosyal yardımların örgütlenmesinde aile ve çocuk sayısına yapılan vurgu dikkat çekmektedir. Aile olmak, sistem içerisinde yarı-resmi bir tür yoklama kriteri niteliği taşımaktadır ve bu haliyle, başvuru sahiplerinin ihtiyaç tespiti süreçlerinde bir nevi yaşam tarzı yoklamasından geçirildikleri gözlemlenmiştir. Böylelikle sosyal yardımlar, mümkünse çok çocuklu aile olma yönündeki yukarıdan aşağıya politik ve ideolojik söylemin taşıyıcılığını üstlenen bir sosyal politika aracı niteliği taşımaktadır. Bunu, kurumsallaşma sürecinin bir özelliği olarak değerlendirmek mümkündür.
- *Dokuzuncu* olarak, sosyal yardımların hak niteliği; yasa, hukuk mantığı, uygulama ve uygulayıcı otoritenin öznel niyetleri arasına sıkışmıştır. Belirlemelerimize göre, sosyal yardımların hukuk sistemi içerisinde hak yaratıcı bir biçimde yer bulduğu söylenebilirken, tüm yardım programlarını içeren bir yasanın olmaması, sosyal yardımların hak niteliğini zayıflatmaktadır. Sosyal yardımların dava edilebilirliği, hak niteliğini güçlendirirken, bunun pratik bir karşılığının olmaması ve kamusal otoritenin sosyal yardımları yargısal denetimin dışında görme niyetleri hak temelli düzenleme ve uygulama niteliğini zayıflatmaktadır. Bu noktada, sosyal yardımların hak niteliğine ilişkin alanın, bu niteliğini pekiştirebilmek için atılabilecek yasal ve fiili adımlara açık bir karakter taşıdığına altı çizilmelidir.
- *Onuncu* olarak, sosyal yardım ve istihdam ilişkisine dönük kurumsal gelişim, sosyal yardımların istihdama katılıma dönük olarak yapılandırılması ve yardım alanların istihdama katılımlarının artırılması şeklinde iki temel özellik etrafında yaşama geçmektedir. Bu özellikler temelinde, Vakıfların bir tür işgücü piyasası kurumu işlevi üstlenmesini, kurumsal gelişimin bu alandaki ayrıştırıcı bir özelliği olarak belirlemek mümkündür.
- *On birinci* olarak, ihtiyaç tespiti süreçlerinin nesnel kriterler temelinde gelişiminde belirli bir ilerleme yaşansa da keyfiyet ve kayırmacılığı da içeren standart yoksunu ve dağınık bir yapının varlığını koruduğu söylenebilir. Öte yandan, ihtiyaç tespiti süreçlerini özellikle hane incelemesi aşaması, sosyal yurttaşlık ve sosyal insan hakları bakımından çelişkili durumlara sahne olmaktadır. Sosyal yardım rejimine içsel hiyerarşi ve örtük otoriterliğin açığa çıktığı bu zemin, yardım başvurusunda bulunan-

ların, sosyal yurttaşlıktan dışlanmasının ve temel insan haklarının ihlal edilmesinin de bir alanıdır.

Kaynaklar

Kitap-Makale

- Akkaya, Ö. ve Kaya, E. (2013) “Türkiye’de Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi”, *İstihdam’da 3İ*, 11, 61-63.
- Arıcı, K. (2003) “Sosyal Yardım Hakkı”, *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar*, Kaplan, E. T.; Bayat, B. (der.), Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları, 29-51.
- Barberis, E.; Sabatinelli, S.; Bieri A. (2010) “Social Assistance Policy Models in Europe: a Comparative Perspective”, *Rescaling Social Policies: towards Multilevel Governance in Europe*, Kazepov, Y. (der.), Farnham: Ashgate, 177-202.
- Barrientos, A. (2013) “The Expansion of Social Assistance in Developing Countries”, www1.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1054224 (26.09.2016).
- Buğra, A. (2008) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik, A. (2010) “Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 42, 63-81.
- Çengelci, E. (1985) *Türkiye’de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi*, Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Demirhan, Y.; Kartal, N. (2011) “Yoksullukla Mücadelede Türkiye Deneyimi: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler (13-15 Ekim 2010, İstanbul) Bildiriler Kitabı Cilt 2*, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 139-153.
- Demir Şeker, S. ve Hacımahmutoğlu, H. (2013) “Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi ve Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı”, *İstihdam’da 3İ*, 11, 70-77.
- Ditch, J. (1999) “Full Circle: A Second Coming for Social Assistance?”, *Comparative Social Policy Concepts, Theories and Methods*, Clasen, J. (der.) UK-USA: Blackwell, 114-135.
- Gökçeoğlu, Balcı, Ş. (2007) *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Hacımahmutoğlu, H. (2009) *Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- Kalağan, G. (2009) *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği*, Süleyman Demirel Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta.
- Kaya, E. (2015) “Türkiye’de Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/haberler/sosyal-yardimistihdam-baglantisi-toplantisi-yapildi> (20.05.2016)

- Kesgin, B. (2012) “Sosyal Politikanın En Önemli Kurumu: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, 30, 41-54.
- Keskin, A. G. (2013) “Sosyal Yardım ve İstihdam Bağlantısının Kurulması Amacıyla Yapılan Çalışmalar ve Hedeflenen Nokta”, *İstihdam’da 3İ*, 11: 52-56.
- Kutlu, D. (2015a) *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşum Birikim Denetim Disiplin*, Ankara: Notabene Yayınları.
- Kutlu, D. (2015b), “Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye’de Bir ‘Sosyal Haksızlık’ Olarak Sosyal Yardımlar”, *VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 365-382.
- Kutlu, D. (2016) “Türkiye’de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme”, *Mülkiye Dergisi*, 40 (2), 101-141.
- Metin, O. (2011), “Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar”, *Çalışma ve Toplum*, 28, 179-200.
- Önver, M. Ş.; Kanbak, A.; Pınarcıoğlu, N. Ş. (2014) “Sosyal Hak Mı? Sosyal Yardım Mı?”, *Sosyal Adalet İçin İnsan Hakları: Sosyal Haklar Bildiriler Kitabı*, Akkoyunlu Ertan, K.; Kartal, F.; Şanlı Atay, Y. (der.), Ankara, 169-191.
- Sallan Gül, S.; Gül, H. (2008) “Türkiye’de Yoksulluk, Yoksulluk Yardımları ve İstihdam” Oktik, N. (der.), *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*, İzmir: Yakın Kitabevi Yayınları, 361-396.
- Taşaltın, A. (2013) “Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Kurulmasının Gerekliliği”, *İstihdam’da 3İ*, 11, 57-59.
- Taşçı, F. (2010) *Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım*, Ankara: Nobel.
- Urhan, B.; Urhan, B. (2015) “AKP Döneminde Sosyal Yardım”, *Himmet, Fitrat, Piyyasa, AKP Döneminde Sosyal Politika*, Koray, M. ve Çelik, A. (der.), Ankara: İletişim, 229-258.
- Yazıcı, N. (2014) “Sosyal Yardımlar İle İstihdam Bağlantısı Kurulmalı”, *İşveren*, 52, 1, 99-101.
- Yener, A. L. (2013) “Sosyal Yardımlardan Faydalananları İstihdama Yönlendirmek”, *İstihdam’da 3İ*, 11, 78-83.
- Yentürk, N. (2013) “Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 40, 433-464.
- Yılmaz, Z. (2013) “AKP ve Devlet Hayırseverliği: Minnet Ekonomisi, Borç Toplumu ve Siyasal Sermaye Birikimi”, *Toplum ve Bilim*, 128, 32-70.
- Yücesan-Özdemir, G.; Kutlu, D. (2011) “Türkiye’de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme”, *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı*, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 363-378.

Rapor-Belge-Mevzuat

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete.

AK Parti (2002) *Kalkınma ve Demokratikleşme Programı*, Ankara: AK Parti.

ÇSGB (2015) *Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)*, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2012) “Altındağ SYD Vakfı Başkanlığı’na”, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2014) *Düzenli Merkezi Yardımlara İlişkin Uygulama Kılavuzu*, Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016) *2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- T.C. Başbakanlık (2005) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- T.C. Başbakanlık (2015) *64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı (İcraatlar ve Reformlar)*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı DDK (2009) *Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında, Araştırma ve İnceleme Raporu*, <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk29.pdf> (28.09.2016)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2012) *Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Sistemi Çalışma Grubu Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013) *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014) *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tekstil-Deri-Hazır Giyim Çalışma Grubu Raporu*, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2016) *Orta Vadeli Program (2017-2019)*, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

İnternet Kaynakları

- “Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi”, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/projeler/butunlesik-sosyal-yardim-bilgi-sistemi> (17.11.2016)
- “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi”, <http://butunlesik.yte.bilgem.tubitak.gov.tr> (17.11.2016)
- “Mevzuat”, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/mevzuat> (17.11.2016)
- “SOYBİS”, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/projeler/soybis> (17.11.2016)
- “SYDTF Görevler”, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/hakkimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismani-tesvik-fonu/sydtf-gorevler> (17.11.2016)
- “SYDV’lerin Gelirleri”, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-gelirleri> (17.11.2016)
- “SYDV’lerin Yapısı”, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi> (17.11.2016)